

Sprawa C-283/20**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

25 czerwca 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Belgia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

1 października 2019 r.

Strony skarżące:

CO

ME

GC

i 42 innych

Strony pozwane:

MJ

Komisja Europejska

Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)

Rada Unii Europejskiej

EULEX KOSOVO

I. Przedmiot sporu i okoliczności mające znaczenie dla sprawy

- 1 Misja EULEX KOSOVO została utworzona w drodze wspólnego działania Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOVO (Dz.U. 2008, L 42,

s. 92) (zwanego dalej „wspólnym działaniem z 2008 r.”). Misja ta, pierwotnie ustanowiona okres 28 miesięcy, była wielokrotnie przedłużana.

- 2 Początkowo misja EULEX KOSOVO nie posiadała osobowości prawnej i działała poprzez swojego szefa misji, który był w szczególności odpowiedzialny za misję w terenie, wydawał instrukcje całemu personelowi i był odpowiedzialny za wykonanie budżetu zgodnie z postanowieniami umowy podpisanej z Komisją; był również odpowiedzialny za zawieranie umów z pracownikami międzynarodowego i miejscowego personelu cywilnego.
- 3 Na podstawie decyzji Rady 2014/349/WPZiB z dnia 12 czerwca 2014 r. zmieniająca wspólne działanie 2008/124/WPZiB w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOVO (Dz.U. 2014, L 174, s. 42) (zwanej dalej „decyzją 2014/349”) misja EULEX KOSOVO uzyskała osobowość prawną i zdolność sądową.
- 4 MJ pełnił funkcję szefa misji od dnia 1 lutego 2013 r. do dnia 14 października 2014 r. zgodnie z zasadami określonymi w szczególności w umowach, które zawarł z Komisją w dniach 1 lutego i 7 czerwca 2013 r.
- 5 Skarżący byli, a niektórzy są nadal, zatrudnieni w Kosowie jako międzynarodowy personel cywilny w służbie misji EULEX KOSOVO na podstawie umów o pracę na czas określony zawartych na okres jednego lub kilku miesięcy (co najwyżej roku), które były sukcesywnie odnawiane.
- 6 Umowy zawarte i przedłużane przed nabyciem przez misję EULEX KOSOVO osobowości prawnej zostały sporządzone i podpisane w imieniu własnym przez szefa misji. Natomiast w odniesieniu do umów sporządzonych i podpisanych między dniem 12 czerwca 2014 r. a dniem 14 października 2014 r. w okresie, w którym misja posiadała osobowość prawną, MJ, ówczesny szef misji, działał jako „przedstawiciel” misji, dysponujący nieograniczonym pełnomocnictwem, a więc jako organ tej misji.
- 7 W 2012 r. zmiana zaszeregowania różnych stanowisk pociągnęła za sobą, zdaniem skarżących, zmianę opisu ich obowiązków i znaczne obniżenie wynagrodzenia. Nastąpiły po niej trzy „fale” nieprzedłużania umów wiosną i latem 2013 r., jesienią 2014 r. oraz jesienią 2016 r.
- 8 Skarżący kwestionują zmianę zaszeregowania ich stanowisk (oraz wynikające z niej zmiany warunków pracy) oraz nieprzedłużenie ich umów, a także „regulamin pracowniczy”, który był lub jest nadal wobec nich stosowany, w szczególności w zakresie zabezpieczenia społecznego.
- 9 Zmiana zaszeregowania stanowisk i pierwsza fala nieprzedłużania umów nastąpiły z inicjatywy szefa misji działającego we własnym imieniu, gdy misja EULEX KOSOVO nie posiadała jeszcze osobowości prawnej.

- 10 Skarżący początkowo zwrócili się jedynie przeciwko czterem pierwszym stronom pozwany:
 - MJ, jako szefowi misji EULEX KOSOVO „*niemającej osobowości prawnej*” oraz sygnatariuszowi ich umów działającego we własnym imieniu;
 - Komisji, jako organowi delegującemu, hierarchicznemu zwierzchnikowi szefa misji, odpowiedzialnemu za wykonanie misji w zakresie budżetu;
 - Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych, jako odpowiedzialnej za zarządzanie operacjami cywilnymi w ogólności oraz za decyzje podjęte w szczególności na podstawie wspólnego działania z 2008 r.;
 - Radzie, jako instytucji, która mianowała MJ na szefa misji, odpowiedzialnej za przypisywane mu działania.
- 11 Owe cztery strony pozwane zakwestionowały uprawnienie do orzekania i zakres właściwości sądu do rozpoznawania powództw wniesionych odpowiednio przeciwko każdej z nich. MJ zakwestionował ponadto dopuszczalność skierowanych przeciwko niemu roszczeń, twierdząc, że w czasie, kiedy misja EULEX KOSOVO nie miała osobowości prawnej, musiał podpisać umowy o pracę powodów co najwyżej jako pełnomocnik Unii Europejskiej i że z tego tytułu nie może on ponosić osobistej odpowiedzialności; powołał się on w szczególności na wyrok Cour du travail de Bruxelles (sądu pracy w Brukseli, czwarta izba) z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie sporu między byłym pracownikiem misji EULEX KOSOVO a byłym szefem misji i samą misją w okresie, gdy misja ta nie miała jeszcze osobowości prawnej.
- 12 Instytucje unijne zakwestionowały twierdzenie, jakoby szefowie misji EULEX KOSOVO byli kiedykolwiek pełnomocnikami Unii Europejskiej, ponieważ w okresie przed uzyskaniem przez nią własnej osobowości prawnej byli oni wyraźnie uprawnieni do działania we własnym imieniu. Podniosły one ponadto, iż początkowo szefowie misji działali „jako [w charakterze]”, czyli jako pełnomocnicy misji EULEX KOSOVO, niezależnie od faktu, że misja ta nie posiadała (jeszcze) osobowości prawnej, w taki sam sposób jak pełnomocnicy faktycznego stowarzyszenia lub przedstawiciele organizacji związkowej.
- 13 MJ i instytucje unijne zakwestionowały również dopuszczalność skierowanych przeciwko nim roszczeń, podnosząc, że od momentu, gdy misja EULEX KOSOVO uzyskała osobowość prawną i zdolność sądową, była ona jedynym podmiotem odpowiadającym za wszelkie roszczenia i zobowiązania powstające w wyniku realizacji mandatu, zarówno w przyszłości, jak i w przeszłości, zgodnie z nowym art. 16 ust. 5 wprowadzonym do wspólnego działania z 2008 r. przez decyzję 2014/349. W następstwie tego ostatniego zarzutu powodowie wnieśli o przypozwanie misji EULEX KOSOVO.
- 14 Wyrokiem z dnia 1 czerwca 2018 r., na mocy którego sąd odsyłający wyłączył również szefa misji i instytucje unijne poza zakres sprawy w odniesieniu do

okresu, który rozpoczął się w dniu 12 czerwca 2014 r., sąd odsyłający zarządził ponowne otwarcie rozprawy, tak aby strony przeanalizowały istnienie „pełnomocnictwa” szefa misji w okresie przed dniem 12 czerwca 2014 r.

II. Rozpatrywane przepisy

- 15 W niniejszej sprawie mogą mieć zastosowanie wyłącznie przepisy unijne, a w szczególności następujące przepisy:

Wspólne działanie z 2008 r. (przed zmianą, która nastąpiła w dniu 12 czerwca 2014 r.)

Artykuł 8

„1. Szef misji przyjmuje odpowiedzialność za EULEX KOSOVO oraz sprawuje nad tą misją dowództwo i kontrolę na szczeblu teatru [na obszarze] działań.

[...]

3. Szef misji wydaje instrukcje całemu personelowi EULEX KOSOVO, co obejmuje w tym przypadku komórkę wspierającą w Brukseli, służące skutecznemu prowadzeniu EULEX KOSOVO w teatrze [na obszarze] działań, i odpowiada za koordynację EULEX KOSOVO i bieżące zarządzanie tą misją zgodnie z instrukcjami dowódcy operacji cywilnej.

[...]

5. Szef misji jest odpowiedzialny za wykonanie budżetu EULEX KOSOVO. W tym celu podpisuje on z Komisją umowę”.

Artykuł 9 ust. 3

„W zależności od potrzeb EULEX KOSOVO może również zatrudniać na podstawie umów personel międzynarodowy oraz personel miejscowy”.

Artykuł 10 ust. 3

„Warunki zatrudnienia oraz prawa i obowiązki międzynarodowego i miejscowego personelu cywilnego są określane w umowach zawartych między szefem misji a członkami personelu”.

Komunikat Komisji z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie doradców specjalnych Komisji, którym powierza się realizację działań operacyjnych w ramach WPZiB oraz międzynarodowych pracowników kontraktowych

- 16 W komunikacie tym wskazano, że „chodzi o ustalenie w umowie, że doradcy specjaliści do spraw WPZiB zawierają umowy o pracę w ich imieniu na podstawie

obowiązujących przepisów dotyczących pracowników zatrudnionych przez doradców specjalnych do spraw WPZiB”, że doradca specjalny do spraw WPZiB zawiera w swoim imieniu umowę o pracę w celu zatrudnienia osoby w charakterze członka personelu międzynarodowego” oraz że „umowa o pracę w celu zatrudnienia osoby w charakterze pracownika międzynarodowego zawarta z doradcą specjalnym do WPZiB jest podpisywana przez doradcę specjalnego do spraw WPZiB”;

III. Orzecznictwo, które może mieć znaczenie dla sprawy

- 17 Sąd powołuje się na dwa wyroki Cour du travail de Bruxelles:
- wyrok z dnia 12 grudnia 2017 r., w którym Cour du travail orzekł, że pracodawcą członka personelu międzynarodowego zatrudnionego w służbie misji EULEX KOSOVO przed nabyciem przez nią osobowości prawnej nie był szef misji, lecz Unia Europejska, której szef misji był jedynie pełnomocnikiem;
 - wyrok z dnia 8 stycznia 2019 r., w którym ta sama izba tego samego sądu, w innym składzie, orzekła podobnie w odniesieniu do innej misji „WPZiB”, uściślając, że pracodawcą jest „Unia Europejska, reprezentowana przez Komisję”.

IV. Ocena sądu i ponowne otwarcie rozprawy

- 18 Co się tyczy umów zawartych pomiędzy MJ a Komisją w dniach 1 lutego 2013 r. i 7 czerwca 2013 r. sąd wskazuje na następujące okoliczności:
- MJ podpisał w swoim imieniu umowy z Komisją w dniach 1 lutego 2013 r. i 7 czerwca 2013 r., na mocy których został mu faktycznie przydzielony określony budżet na potrzeby misji, w szczególności w celu pokrycia wynagrodzenia personelu (art. 4 umowy z dnia 7 czerwca 2013 r.), za który to budżet wziął on ponadto na siebie pełną odpowiedzialność, obejmującą nawet zobowiązanie wobec Komisji do zwrotu wszystkich kwot, które zostały mu nienależnie wypłacone, lub które wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem (art. 9 tej umowy) oraz do zawarcia specjalnego ubezpieczenia w celu pokrycia jego odpowiedzialności finansowej z tego tytułu, a także wszelkiej szkody, jaką mógłby wywołać swoim działaniem (*by himself*) dla Komisji lub jakiegokolwiek osoby trzeciej w ramach wykonywania swoich zadań, w tym dla podmiotów, z którymi miałby zawrzeć umowy w tych ramach (art. 12 ust. 3 tej umowy);
 - art. 11 ust. 1 umowy zawartej w dniu 7 czerwca 2013 r. stanowi również, że doradca specjalny zawrze umowy o pracę ze swoim personelem we własnym imieniu.
- 19 Sąd zauważa również, że w umowach o pracę zawartych z MJ przed czerwcem 2014 r. wyraźnie występuje on nie tylko pod własnym nazwiskiem, ale również

jako „pracodawca”, a także że zawierają one także wyraźne odesłanie do art. 11 ust. 1 umowy z dnia 7 czerwca 2013 r., uściślając, iż zezwala on MJ, „jako doradcy specjalnemu, na zawieranie umów o pracę we własnym imieniu” (pkt II preambuły do umów).

- 20 W odniesieniu do okresu sprzed dnia 12 czerwca 2014 r. sąd uznał, w świetle mających zastosowanie przepisów i umów, że powodowie słusznie pozwali MJ osobiście i że na tym etapie rozpatrywania sprawy należy utrzymać jego status pozwanego, niezależnie od wyroku Cour du travail de Bruxelles z dnia 12 grudnia 2017 r.
- 21 Sąd uważa bowiem, że nie można twierdzić, tym bardziej bez jakiegokolwiek doprecyzowania, zastrzeżenia lub dodatkowej analizy, iż szef misji EULEX KOSOVO był „jedynie pełnomocnikiem Unii Europejskiej do wykonywania tej misji” w braku posiadania przez misję EULEX KOSOVO w tamtym okresie własnej osobowości prawnej, ani przede wszystkim uznać, że skierowane przeciwko niemu powództwo jest niedopuszczalne tylko z tego powodu, że „co do zasady powództwo nie może być skierowane przeciwko pełnomocnikowi, lecz wyłącznie przeciwko mocodawcy”, ponieważ w szczególności istnieje szereg przypadków, w których „pełnomocnik” jest osobiście odpowiedzialny za działania, które podjął na rachunek jego „mocodawcy” oraz może być on pozywany w ramach postępowania sądowego w miejsce swojego mocodawcy, choćby w jego imieniu. Jest tak w szczególności:
- w przypadku tak zwanej „niedoskonałej” reprezentacji lub tzw. pełnomocnictwa „niereprezentatywnego”, to znaczy właśnie wtedy, gdy pełnomocnik działa w imieniu własnym na rachunek swojego mocodawcy. W tym przypadku stosunek umowny powstaje co do zasady między pełnomocnikiem osobiście a jego kontrahentem, przy czym nie występują żadne bezpośrednie roszczenia mocodawcy do tego kontrahenta i wzajemnie,
 - czy też w przypadku pełnomocnictwa ad agendum (które należy odróżnić od pełnomocnictwa ad litem, z którego korzysta się w szczególności na potrzeby reprezentacji podmiotu grupowego nieposiadającego osobowości), zgodnie z którym pełnomocnik może być formalnie stroną postępowania w swoim własnym imieniu, lecz na rachunek swojego mocodawcy poprzez zwykłe wskazanie w jakim charakterze on działa.
- 22 Sąd uznał, że zanim ostatecznie rozstrzygnie on kwestię, czy MJ może lub powinien utrzymać status pozwanego w sprawie, czy też należy go wyłączyć ze sprawy ze względu na to, że w rozpatrywanym okresie działał on faktycznie jedynie w imieniu i na rachunek Unii Europejskiej (z inicjatywy jednej z jej instytucji, które są również stronami w tej sprawie) w ramach pełnomocnictwa w pełni reprezentatywnego konieczne jest, aby strony zbadały w szerszym zakresie istnienie „pełnomocnictwa” udzielonego MJ jako szefowi misji oraz, w stosownym przypadku, dokładny charakter tego pełnomocnictwa oraz skutki

wynikające dla niego z tego pełnomocnictwa,. W związku z tym sąd zarządził ponowne otwarcie rozprawy.

V. Stanowiska stron

- 23 Powodowie wnoszą o uznanie ich powództw przeciwko instytucjom unijnym za dopuszczalne w zakresie, w jakim dotyczą one wszelkich działań/ czynności/ uchybień popełnionych przez szefa misji. Tytułem żądania ewentualnego wnoszą o zawieszenie postępowania do czasu wydania wyroku w sprawie T-602/15 RENV, a tytułem dalszego żądania ewentualnego wnoszą o uznanie ich powództw za dopuszczalne w zakresie, w jakim zostały one skierowane przeciwko MJ.
- 24 MJ wnosi do sądu o uznanie podniesionych wobec niego roszczeń za niedopuszczalne. Uważa on bowiem, że misja EULEX KOSOVO jest pracodawcą powodów w odniesieniu do wszystkich rozpatrywanych umów.
- 25 Instytucje unijne uważają, że nie są pracodawcami powodów i wnoszą o uznanie podniesionych wobec nich roszczeń dotyczących stosunku pracy za niedopuszczalne lub co najmniej bezzasadne.
- 26 Na rozprawie w dniu 4 czerwca 2019 r. strony uzgodniły, że kwestia istnienia pełnomocnictwa szefa misji oraz charakteru i skutków takiego pełnomocnictwa musi być przedmiotem pytania prejudycjalnego, które należy przedłożyć Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ponieważ wymaga ona wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii w rozumieniu art. 267 TFUE. Sąd przychylił się do tej sugestii.

VI. Uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 27 Sąd i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozpoznawały już różne sprawy dotyczące misji EULEX KOSOVO lub innych misji tego samego rodzaju z inicjatywy członków międzynarodowego personelu cywilnego zatrudnionych na potrzeby misji.
- 28 Nie miały one jednak jeszcze sposobności rozważyć kwestii określenia pracodawcy tego personelu lub jego reprezentacji w okresie poprzedzającym nabycie osobowości prawnej przez misję, pomimo tego, że misja mogła już zatrudniać personel na podstawie umowy z inicjatywy szefa misji, który podpisywał umowy we własnym imieniu, a personel faktycznie był już zatrudniony w służbach misji.
- 29 Określenie pracodawcy jest niezbędne w niniejszym przypadku, aby móc zbadać dopuszczalność lub zasadność niektórych roszczeń skierowanych zarówno przeciwko MJ, jak i przeciwko instytucjom unijnym w zakresie, w jakim odnoszą się one do okresu sprzed dnia 12 czerwca 2014 r.

VII. Pytanie prejudycjalne

- 30 Ze względu na okoliczności przedstawione powyżej sąd zwraca się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 8 ust. 3 i art. 10 ust. 3 wspólnego działania Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOVO, przed zmianą wprowadzoną decyzją Rady 2014/349/WPZiB z dnia 12 czerwca 2014 r., w stosownym przypadku w związku z wszelkimi innymi ewentualnie właściwymi przepisami, należy interpretować w ten sposób, że przyznają one szefowi misji, działającemu w swoim imieniu i na własny rachunek, status pracodawcy międzynarodowego personelu cywilnego zatrudnionego w służbie misji EULEX KOSOVO w okresie poprzedzającym dzień 12 czerwca 2014 r., czy też – mając w szczególności na względzie art. 8 ust. 5 i art. 9 ust. 3 wspólnego działania 2008/124/WPZiB, przed zmianą wprowadzoną w dniu 12 czerwca 2014 r., – w ten sposób, że przepisy te przyznają status pracodawcy Unii Europejskiej lub jednej z instytucji Unii Europejskiej, takiej jak Komisja Europejska, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, Rada Unii Europejskiej lub wszelkiej innej ewentualnej instytucji, na której rachunek szef misji działał do tego dnia na mocy pełnomocnictwa, delegowanych uprawnień lub w ramach jakiegokolwiek innej formy reprezentacji, którą należałoby ustalić w razie potrzeby?”.